

# ¿Necesita la asistencia internacional un organismo de control?

por Asmita Naik

**Cinco años después del escándalo sobre la explotación sexual de niños refugiados de África occidental por parte de trabajadores humanitarios, cabe preguntarse si el sistema de asistencia humanitaria internacional hace realmente el bien que se supone debe hacer.**

En 2002, la comunidad humanitaria tuvo que abandonar, de forma traumática, la aceptación complaciente de que la ayuda internacional 'hace el bien' y admitir que también puede 'hacer el mal'. El escándalo del sexo a cambio de ayuda en África occidental sacó a la luz un modelo arraigado de explotación sexual de los niños refugiados por parte de los trabajadores humanitarios y los encargados del mantenimiento de la paz con una gráfica ilustración de cómo hasta los más exigüos suministros de ayuda (como galletas, jabón o tela de lona) pueden emplearse como instrumento de opresión de las víctimas más vulnerables de un conflicto armado. El caso supuso un fracaso de la responsabilidad en todos los ámbitos: un grave uso indebido de la ayuda de los donantes, por un lado, y un execrable abuso de los beneficiarios, por otro lado.

Las alegaciones del informe de ACNUR/Save the Children desencadenaron una actividad frenética. Se instauró inmediatamente un Comité Permanente Interagencial sobre la Explotación y el

Abuso Sexuales que pueden actuar de foro entre los organismos de la ONU y las ONG con el objeto de que, juntos, abordaran el problema. El Secretario General de Naciones Unidas emitió un boletín sobre 'Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales'<sup>1</sup>, se establecieron centros de control y redes nacionales y, hoy en día, se presta formación, orientación y apoyo para ayudar a erradicar tales abusos. Algunas de las ideas más radicales, como la toma de muestras de ADN de los trabajadores humanitarios y las indemnizaciones a las víctimas, han provenido de los propios trabajadores humanitarios.

A pesar de este trabajo, en la práctica los avances siguen siendo dolorosamente lentos. Un informe de Save the Children, de 2006, observó que apenas había cambiado nada y que los intercambios sexuales entre niñas y trabajadores humanitarios o fuerzas del mantenimiento de la paz seguían produciéndose de forma abierta en las comunidades de refugiados de Liberia<sup>2</sup>. Se han realizado alegaciones similares en Nepal, la

República Democrática del Congo, Sudán y Haití, lo que ha llevado al cuestionamiento del compromiso de la comunidad internacional por aplicar esas políticas desde la base.

## ¿Síntoma de fracasos más amplios?

Apenas cabe duda de que la postura hacia una cultura de evaluación ha arraigado con más fuerza. Han surgido iniciativas destinadas a aumentar la responsabilidad y mejorar la actuación en el ámbito del desarrollo. Algunas de ellas son: la Red de Aprendizaje Activo para la Responsabilidad y el Rendimiento en la Acción Humanitaria (ALNAP, por sus siglas en inglés), Coordination Sud/Synergie Qualité, el Proyecto de Desarrollo de la Capacidad de Emergencia, la Asociación Internacional para el Ámbito Humanitario (HAP, por sus siglas en inglés), Interacción, Transparencia de Gestión para las Organizaciones No Gubernamentales (MANGO, por sus siglas en inglés), el One World Trust del Proyecto de Responsabilidad Global (GAP, por sus siglas en inglés), el Código de Buenas Prácticas de People In Aid y el Proyecto Esfera, por citar unas pocas.

A la vista de esta proliferación del interés y las actividades para mejorar la actuación, resulta decepcionante comprobar que vuelven a repetirse críticas ya tradicionales a las operaciones de ayuda en las dos

principales evaluaciones interagenciales del tsunami. Tanto la ONG dirigida por Clinton, Iniciativa del Impacto,<sup>3</sup> como la Coalición para la Evaluación del Tsunami,<sup>4</sup> señalaron la duplicidad, el derroche y la falta de responsabilidad y profesionalidad como preocupaciones principales, lo que constituye una crítica muy parecida a la realizada en la evaluación de 1996 sobre la respuesta humanitaria en Ruanda.

*La ayuda de emergencia procedente de todo el mundo llega al aeropuerto de Banda Aceh, Indonesia, tras el tsunami.*



UNMS/ACT International/Mike DuBoise

Es evidente que sigue existiendo una laguna de responsabilidad y que las organizaciones internacionales continúan funcionando en una especie de vacío, lejos del escrutinio de sus países de origen en lugares con débiles sistemas democráticos y jurídicos. La rendición de cuentas a los beneficiarios y a los que pagan (los contribuyentes del mundo desarrollado y los donantes particulares) es mínima si la comparamos con los recursos que se hallan a disposición de los usuarios de servicios públicos o privados en los países desarrollados. Si reciben un trato pobre por parte de las instituciones públicas (por ejemplo si sufren abusos o abandono a manos de los proveedores de servicios), los usuarios del mundo desarrollado pueden demandarlos en los tribunales por negligencia, querrellarse por la vía penal, presionar a los diputados, concienciar al público mediante campañas a través de grupos de presión o de medios de comunicación, quejarse ante los organismos reguladores o solicitar investigaciones o inspecciones públicas. Puede que estos remedios no sean perfectos, pero por lo menos existen múltiples mecanismos. Los beneficiarios de la ayuda no tienen ninguna de estas opciones. Viven en países que, sencillamente, no cuentan con este tipo de procesos democráticos y jurídicos, y las organizaciones internacionales no les han facilitado sustitutos adecuados. El gran número de iniciativas de formación y desarrollo de las capacidades, de medidas autorreguladoras y de evaluaciones no puede suplir estas deficiencias.

### Responsabilidad renovada

Cada vez se está concentrando más energía y entusiasmo a favor de una mejor actuación, lo cual es bienvenido. Los esfuerzos para lograr la autorregulación, certificación, formación, aprendizaje y desarrollo de las capacidades desempeñan un papel esencial a la hora de agilizar la agenda. Sin embargo, por sí solos no son suficientes y se necesita la presión externa. Esta presión sólo puede provenir de un organismo internacional regulador/defensor independiente, que tenga la misión de realizar investigaciones y evaluaciones independientes. Los mecanismos internos no pueden ser totalmente imparciales -incluso cuando se dispone de consultores externos- mientras estén gestionados por las mismas organizaciones que deben evaluar. Únicamente un organismo independiente podrá investigar de forma sistemática y transparente los abusos que, en la actualidad, sólo salen a la luz de forma esporádica e inesperada.

Dicha institución podrá instar acciones legales por negligencia contra las organizaciones y sus trabajadores, ya sea en el país en el que se constituyeron o en el que actúan. Se exige a los organismos de ayuda que ejerzan su deber de cuidado de forma adecuada, teniendo en cuenta las circunstancias, para evitar cualquier daño que pueda preverse, pero rara vez deben responder ante la ley. Se les debe exigir más. A menudo, las organizaciones no distinguen entre lo que pueden y lo que no pueden cambiar, centrando su atención en problemas sociales excesivamente amplios en lugar de en cuestiones que están bajo su control, como su propia capacidad para educar, controlar y disciplinar a sus trabajadores sobre la explotación sexual, por ejemplo, o su responsabilidad para coordinarse con otras agencias de forma eficaz y desinteresada con el fin de evitar el derroche de los fondos de los donantes. Está claro que las agencias internacionales trabajan en circunstancias difíciles, por lo que no pueden ser plenamente responsables, pero sí se les puede exigir que se esfuercen al máximo.

La oficina del defensor establecería una clasificación de agencias basada en los indicadores de responsabilidad, eficacia y eficiencia, que se apoyaría en las conclusiones de iniciativas como la guía de calificación de instituciones benéficas del Instituto Americano de Filantropía<sup>5</sup> o el Índice de Responsabilidad Global de One World Trust.<sup>6</sup> Esta práctica ayudaría a garantizar que los beneficiarios reciben la asistencia que necesitan al permitir que el dinero llegue a las organizaciones capaces de prestar servicios de calidad. Además, los contribuyentes y los donantes particulares confiarían en mayor medida en que su dinero se emplea con sensatez. Por otro lado, los donantes institucionales podrían tomar decisiones basadas en criterios objetivos, con lo que se abriría la posibilidad de que se produjera una competencia genuina entre las agencias respecto a la calidad de su trabajo.

Se sugirió la idea de implantar un 'defensor' independiente tras la respuesta humanitaria al genocidio de Ruanda, pero no se ha probado una organización con las funciones descritas anteriormente. Se trata de una pieza crucial y ausente de las estrategias de responsabilidad, que serviría para fomentar y promocionar otros esfuerzos encaminados a la autorregulación y al aprendizaje. Parece que la idea va adquiriendo respaldo entre algunos donantes, a través de los cuales se canaliza una cuantiosa parte de la financiación internacional.

Es necesario que nos esforcemos más por aumentar la responsabilidad. Quizá podríamos intentar crear un organismo independiente que informe sobre la actuación y la eficacia del sistema humanitario.

Hilary Benn, ex secretario británico de Desarrollo Internacional<sup>7</sup>

Se suelen presentar las obligaciones ante los donantes y los beneficiarios como polos opuestos que se mueven en dirección contraria, aunque no tienen por qué serlo. Los donantes y los beneficiarios comparten un interés común por la eficacia de los programas en los que tienen voz, sobre todo teniendo en cuenta que están en juego miles de millones de dólares.<sup>8</sup> Es competencia de los gobiernos y de las fundaciones donantes, como administradores del dinero, exigir una mayor transparencia ante los beneficiarios y los contribuyentes, en lugar de emplear la financiación de las ayudas para ejercer presiones políticas. Aun cuando deben dirigir el establecimiento de un organismo de control internacional, este debe permanecer totalmente independiente a estos actores que deben ser también objeto de su escrutinio.

Los casos de falta de eficacia y transparencia de las agencias de ayuda sólo servirán para socavar y mermar el buen trabajo que sí se realiza. Para que las organizaciones humanitarias sean eficientes abanderados que señalen el camino hacia mejores prácticas y un mejor comportamiento empresarial, es necesario que se esfuercen al máximo para mantener ellas mismas altos estándares morales. Es hora de implicarse plenamente para renovar la responsabilidad.

*Asmita Naik (asmita99@yahoo.co.uk) es asesora independiente.*

1. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001083>

2. BBC, 'Se extiende el sexo a cambio de ayuda en Liberia' (Liberia sex-for-aid widespread), 8 de mayo de 2006 en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4983440.stm>

3. [www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/9607](http://www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/9607)

4. [www.tsunami-evaluation.org](http://www.tsunami-evaluation.org)

5. [www.charitywatch.org/aboutaip.html](http://www.charitywatch.org/aboutaip.html)

6. [www.oneworldtrust.org/?display=index\\_home](http://www.oneworldtrust.org/?display=index_home)

7. Guardian, 'Benn critica a la ONU por la respuesta ante el desastre' (Benn to attack UN over disaster response), 23 de enero de 2006.

8. Un cálculo, realizado en 2002, situaba los gastos de funcionamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro de 37 países en 1,6 billones de dólares (equivalente a la quinta mayor economía del mundo): Newsweek, '¿Dónde está el dinero?' (Where the money is), 5 de septiembre de 2005; se aportaron 13.000 millones de dólares en donaciones contra el tsunami, 5.000 millones de dólares procedentes de fuentes privadas, según la ONG Iniciativa del Impacto, 2006, ibid.